

世纪之末的思考

——教师队伍建设热点透析

杨春茂 著

SHIJI
ZHIMO
DE
SIKAO

北京师范大学出版社

● ● ● ●

●

世纪之末的思考

——教师队伍建设热点透析

杨春茂 著

北京师范大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

世纪之末的思考:教师队伍建设热点透析/杨春茂著. —北京:北京师范大学出版社, 2000. 2
ISBN 7-303-04980-0

I. 世… II. 杨 III. ①教师-人员结构-研究②师资培养-研究 IV. G451.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 12448 号

北京师范大学出版社出版发行

(北京新街口外大街 19 号 邮政编码:100875)

出版人:常汝吉

北京师范大学印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:9.125 字数:217 千字

2000 年 2 月第 1 版 2000 年 2 月第 1 次印刷

印数:1~3 000 册 定价:14.00 元

序 言

中华人民共和国教育部部长 陈至立

伴随着改革开放的深入,经济的发展和教育的发达,我国的公务员素质日渐提高。这是适应社会主义市场经济的发展,迎接知识经济时代到来的良好的开端。公务员的素质不仅表现在完成本职工作上,他们还应当具有较高的人文素质。作为公务员,特别是担任领导职务的公务员,应当亲自动手,结合自己的工作实践写文章,使全社会了解、理解、支持自己所负责的工作。以制定政策法规为主,进行宏观管理的中央国家机关公务员更应如此。

文章是思想的结晶,教育行政机关的管理人员,在教育管理的实践中,把自己对一些问题的思考,对某些观点的看法,对自己组织或者参与制定的法律法规进行阐释,对于推动工作有重要意义。作为一个机关干部,应当对党和国家的大事密切关注,对职责范围内的工作有自己独到的符合实际的见解;对相关的问题进行深层次的理论思考。教育事业博大精深,需要研究和探索的问题很多,有事业心,有敬业精神的同志,都应当深入探

讨论研究这些问题，并从自己动手写文章开始。

杨春茂同志在他负责教师队伍管理工作期间，结合自己的工作撰写了几十篇文章，出版了《师德修养十讲》等著作。他的这本论文集，都是结合自己的工作写成，在《人民日报》、《光明日报》、《中国教育报》、《瞭望》新闻周刊等报刊上发表的文章。这些文章对我们近年实施的教师队伍管理的一些重要法律、法规和政策，提供了一定的理论支持，起到了宣传作用，引起了有关方面的关注。希望教育战线的同志们能够充分发挥自己的特长，利用自己的职业优势，多研究问题，推进我们的教育事业，同时也不断提高自身水平。

前 言

岁月飞逝，人世沧桑，历史走到了又一个世纪的尾声，当新世纪的钟声即将敲响的时候，我们每个人都不禁会回过头来，看看国家走过的路、自己走过的路，思考如何进入新世纪。

进入 90 年代之后，中国的教师队伍建设逐步走上法制化、规范化的轨道。伴随着教师队伍建设法制化进程，我开始参加教师队伍建设方面一些法律、法规、政策的文件起草工作。

由于工作性质关系，我们工作（服务）的对象是人，而且是在整个社会中无论是思想水平、道德水准、文化程度、社会地位都处在较高层次的教师。因此，工作要求高，压力大，关系到千余万教师的地位、待遇、资格、职务评聘等若干方面，责任重大。正因为如此，使我在工作中受到了极大的锻炼，也促使我对分管的具体工作进行深层次的理论思考。

中国幅员辽阔，地区差别极大，各级各类学校教师队伍的构成比较复杂，加上管理体制上还有关系没有理顺的地方，因此，每起草一项法律、法规、规章和政策，都要进行大量的调研、分析、测算、论证。还要与分管教师队伍建设的政府有关部门协调，以取得认识的统一。

这一过程对于我来说，是一个重要的学习过程。通过和教师、教育行政部门工作人员，与教师队伍建设和有关部门的工作人员，包括国外同行的共同研究、讨论、论证，甚至是争论，我对教师队伍建设中涉及到教师资格、地位、待遇、职业聘任、职务评聘、培训、考核、交流、法律责任、民办教师等方面的认识逐步深化，逐渐丰富了在这些方面的理论知识。为了在制定法律、法规、政策时统一认识，同时也为了使这些法律、法规、政策能够得到全面的理解和贯彻落实，自己有了对这些问题进行理论阐述的冲动。故自 90 年代初开始，陆续将一些观点结合工作实际写成理论文章在报刊杂志上发表。之所以要在报刊杂志上发表，还有一个原因就是任何法律、法规都是明确规定要怎么做，而不解释为什么要这样做？为什么要这样规定？使一些当事人对有的条款不理解，对有些背景不清楚，降低了执行的主动性、积极性。

对所负责的具体工作做一些理论探讨，或者意在对一些法律、政策、法规提供一些理论支持，扪心而论，自己完全出于公心，出于对自己所负责的具体工作的责任心。但落实到文章上，由于对某项工作认识上的差异，有的文章难免会出现一些与有关部门和领导意见不一致的地方。但只要自己的观点来自基层，源于充分的调查研究，经过科学的分析论证，对是否符合实际有信心，就坚持按照实事求是的科学态度在文章中坚持自己的观点，因此曾经引起过一些误会，对自己也产生过一些影

响。但从事业出发，从坚持真理出发，今后我还会这样做。几年来，事实证明自己所撰写的绝大多数文章的观点是经得起历史检验的。不管是结合工作的理论文章，还是业余创作的电影、电视片、散文、文艺评论，我从来都使用真实姓名，而从不使用莫测高深的化名，以免给读者联系、交流增添不必要的麻烦。

世纪末的 10 年匆匆逝去，教育事业的改革与发展取得了巨大的成就。教师队伍建设的法律、法规框架逐步形成。尽管回过头来看，自己理论水平不高，有的文章中可能还有这样那样的缺点，但自己认为主流是健康的，在一定程度上真实、具体地反映了教师队伍建设中一些法律、法规、政策的制定过程和理论根据，对今后全面研究和总结世纪之末教师队伍建设的历史经验和教训，可能会有一些参考价值。

基于上述考虑，我将自己近几年来在《人民日报》、《光明日报》、《中国教育报》、《中国高等教育》、《人民教育》、《瞭望》新闻周刊、《中国教工》等报刊杂志上发表过的文章，在国际学术会议上宣读的论文，对国外教师队伍的考察报告等，挑选出其中有参考价值的部分，汇编成这个小集子，献给教育界的同行，以求得大家帮助。

为了尊重历史，此次编选除了作必要的文字处理外，收入的文章内容和观点保持不变。为便于阅读和了解作者的认识过程，在编排上按文章发表的先后顺序排列。

使我深感荣幸的是教育部长陈至立同志在百忙中拨

冗为本书作序。这是对我的极大鞭策，激励我继续为中国的教师队伍建设不倦地努力探索和研究，作出应有的贡献。

借这本小书出版之际，对关心我的写作和出版的同仁们，特别是北京师范大学出版社的领导，本书的责任编辑倪花同志表示真诚的感谢。

杨春茂

1999 年教师节

目 录

序言	(1)
前言	(1)
对民办教师的再认识	(1)
中小学教师流动, 喜耶? 忧耶?	(10)
下个世纪谁执教鞭	(16)
一个“消化掉”民办教师的新思路	(23)
依法治教的新起点	
——《教师法》实施周年回顾	(26)
加强教师队伍建设的法律保障	
——《教师法》实施周年成效显著	(38)
关于本世纪末解决民办教师问题的理论探讨	(45)
实施教师资格制度	
缓解农村教师紧缺的新途径	(52)
唤起教师的法律保护意识	(58)
提高教师课堂教学技术的新举措	
——《中国特级教师教学示范》、《中国特级教师 教案精选》评介	(62)
从法律角度看民办教师工资保障	(68)
农村教师“民转公”不应走入误区	(73)

民办教师转公办该收费吗?	(77)
教育法制建设的重大举措	(79)
《教师法》与教师资格制度的实施	(82)
解决“拖欠”的关键在法制和体制	(102)
农村初中教师队伍建设亟待加强	(107)
实施义务教育的重要保证	
——义务教育教师队伍建设 10 年回顾	(117)
教师队伍建设成就辉煌	(121)
面向 21 世纪教师队伍建设的热点、难点问题 ..	(127)
特级教师的特殊意义	
——纪念邓小平同志在全国教育工作会议上	
讲话 20 周年	(133)
乡(镇)不能擅自任用或随意辞退民办教师	(136)
面向 21 世纪的中国中小学教师队伍建设	(138)
当前实施教师资格制度中的几个问题	(155)
世纪之交高校教师队伍建设回顾与展望	(168)
西南联大联合办学的启示	(179)
尊师重教 20 年	(185)
浅谈日本的中小学教师队伍建设	(198)
在美国看中小学教师队伍管理	(206)
教育展望在澳门	(219)
法国的高等学校教师聘任	(224)
荷兰的教授培训制度	(231)
法国、荷兰的中小学教师队伍管理	(234)

高校教师队伍建设中的哲学思考·····	(252)
虚位以待 延揽精英 迎接挑战	
——写在特聘教授岗位制度实施之际·····	(258)
优化资源配置 形成竞争机制	
——武汉大学深化校内人事管理改革的启示·····	(263)
教授分级势在必行·····	(267)
加强师资队伍建设任重道远·····	(273)

对民办教师的再认识

民办教师问题，一直是农村基础教育的热点，近年来，更越来越引起各方面的关注，究其原因，大致有以下几个方面：一是队伍庞大、约占全国中小学教师总数的 27%（230 万人），占农村中小学教师的 40%，对农村基础教育特别是普及九年义务教育的进程起着举足轻重的作用；二是民办教师待遇太低，全国大多数地区民办教师的工资收入不及公办教师收入的一半，一些地方民办教师生活都难以维持，医疗退休更没有保障；三是民办教师的性质、队伍的发展趋势等理论问题长期没有解决，民办教师工作缺乏规划；四是政策不稳定，一些早已制定并实行过的政策（如民办教师转公办）没有得到连续的贯彻执行，失信于民，严重影响民办教师的积极性。上述种种问题的长期存在增加了基层教育管理部门的压力，影响了教师队伍的稳定和农村教育事业的改革与发展。

要做好民办教师工作，解决民办教师工作中存在的突出问题，全社会尤其是各级政府部门对民办教师队伍要有正确的认识。

认识之一：

民办教师队伍的形成和发展，有分担国家困难方面的因素；有人口增长失控、入学人数太多，对师资需求剧增的客观需要；有不重视教育，不按教育规律办事的错误做法；有“极左”的影响和“文革”的破坏。原因复杂，导致民办教师队伍发展不正常，问题越来越多。

建国初期，我们一方面面临着广大人民群众迫切希望送子女上学的要求，另一方面又面临着文化、经济基础薄弱，中小学教师奇缺的巨大困难。因此，国家在创办公立学校的同时，支持群众办学，民办学校和民办教师应运而生。1952年至1957年，全国中学民办教师约1.5万人，小学民办教师在7至14万人之间浮动，最高也没有超过中小学教师总数的7%。这一阶段，民办学校的建立，民办教师的选任，是根据需要和群众的办学能力，因地制宜地产生和发展的。对分担国家困难，缓解中小学师资紧张状况，扫除文盲、提高群众的政治、文化水平起了相当大的作用。

1957年至1966年，“大跃进”造成的严重恶果，教育盲目追求高速度等人为因素和三年自然灾害的影响，国家无力承担大量的教育费用，遂大量增加民办教师，到1965年底，民办教师人数达180万人，占中小学教师总数的40%。形成建国以来民办教师增长的第一个高峰。

1966年至1977年，由于人口增长失控形成中小学入学人数增加，对师资的需求剧增。而这一时期，又对教育采取了破坏性的做法，一度停止了师范院校招生，公

办教师来源中断；又加上一些极左的做法在全国推行，将大量农村小学改为民办，大批公办教师被迫转为民办教师，到1977年，民办教师达到491万人，占中小学教师总数的52%。至此，民办教师增长达到顶峰。

1978年起，各地加强了民办教师工作。通过对民办教师队伍进行调整整顿；确定留用的民办教师资格；淘汰部分经培训仍不合格的民办教师；将部分优秀民办教师转为公办；达到退休年龄的进行妥善安置等措施，到1992年民办教师逐步减到230万人，占中小学教师总数的27%，队伍的发展和民办教师工作开始趋于正常。弄清楚民办教师形成的原因和这支队伍的发展轨迹，对于我们正确认识民办教师，总结民办教师工作中的经验教训，做好今后的民办教师工作具有重要意义。

认识之二：

广大民办教师热爱人民的教育事业，为分担国家困难，提高人民群众文化水平，普及九年义务教育，发展教育事业所作出的不可磨灭的贡献应当充分肯定。

尽管民办教师的产生和发展有许多非正常因素，但作为广大民办教师个人，长期以来，在生活条件困难、工作环境艰苦，待遇、地位低下的困境中，不计名利、顾全大局、任劳任怨、辛勤工作，献身农村基础教育事业，为国家分担了困难，为农村的精神文明和物质文明建设做出了贡献。他们扎根农村、教书育人，呕心沥血，为培养下一代奉献了宝贵的青春。民办教师的形成和发展

及他们的贡献证明，没有民办教师，就没有中国农村基础教育的今天；没有民办教师，中国的文盲要比现在多好几亿。但遗憾的是，到目前为止，并不是所有的政府部门对民办教师都有全面的认识，也并非所有的人都理解民办教师。民办教师待遇提高缓慢，转公办等政策没有连续的贯彻执行，与对民办教师的认识和理解程度有密切关系。对民办教师要再认识，要充分肯定和大力宣传他们为教育事业创造的业绩，使全社会真正理解、关心民办教师。

认识之三：

加强民办教师工作的理论研究，明确民办教师队伍的发展趋势。民办教师队伍应当在一定时期内得到控制并逐步消化掉。

民办教师在我国农村基础教育中起了极其重要的作用，而且在一定的时期和地区内是基础教育中一支不可替代的力量。但是，民办教师不应当长期存在下去。因为，社会的发展，科学技术的进步，人民群众物质文化水平的提高，对教育的要求越来越高；民办教师的性质决定了他们在完成教育教学任务的同时，还要兼顾家庭的生活动，完全用公办教师的标准要求他们是很困难的；民办教师担负着与公办教师同样的教育教学工作，但待遇相差悬殊，同工不同酬，严重违背社会主义按劳分配原则，影响民办教师的工作积极性；公办学校不应当长期存在比例过大的民办教师；民办教师的性质长期处

在模糊状态，是教师却还要种地，是农民却还要教书，是干部又不享受干部待遇，是临时工却长期任教，这种状况造成了学校购买国库券等把他们算作干部；村里摊派义务工时又当作农民；教育部门定编时作为教师计算；人事部门精减人员时又当成临时工首当其冲；计划内临时工转正把他们排除在外；常常把一些难以解决的矛盾转嫁到民办教师身上。

综上所述，民办教师应当在一定时期内得到控制，并通过禁止增加新的民办教师、民办教师转公办、定向招收师范生、对经培训仍不合格的予以辞退、对达到退休年龄的妥善安置等措施逐步减少、最终消化掉。这种发展趋势应当明确，今后的民办教师工作也应当以此为出发点。但限于国家和地方的经济承受能力，有的边远落后地区短期内补充公办教师有实际困难，“消化掉”民办教师有一个较长过程。在此期间内，要高度重视，因势利导地加强管理，减少数量，提高质量，充分发挥现有民办教师的作用。

认识之四：

党的十一届三中全会以来，通过多次调整整顿、加强培训，民办教师素质不断提高、人数逐年减少、管理法规逐步健全，为做好民办教师工作奠定了良好的基础，当务之急是增加民办教师转正人数，提高民办教师待遇。

1978年以来，国家和地方各级政府对民办教师队伍进行了调整整顿。对一些文化水平太低，经全面考核不